

Никитенко Олег Анатольевич*,
*руководитель Негосударственного учреждения науки
«Совет по комплексным правовым исследованиям»,
член Избирательной комиссии Самарской области
(г. Самара)*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Уважаемые гости и участники конференции, рад вас приветствовать на нашей конференции, которая уже стала доброй традицией. Пользуясь случаем, я бы хотел обратить внимание, на то, что уже много лет носителем идеи конференции, которая стала полноценным институтом взаимодействия органов государственной власти и научным сообществом по вопросам формирования органов публичной власти, является профессор Виктор Владимирович Полянский.

Я бы хотел остановиться на нескольких вопросах правового обеспечения механизмов формирования органов публичной власти в условиях федерализма. Проблемы в данной сфере не носят такой острый характер, как это было раньше, но, тем не менее, они еще остались. Нерешение их в ближайшей перспективе может привести к очень серьезным последствиям. Говоря о правовом обеспечении формирования органов публичной власти, я бы говорил не только о нормах избирательного права, но и о тех нормах, которые регулируют структуру органов публичной власти. Эти нормы находятся в системной взаимосвязи и их нужно рассматривать совместно.

В некоторых федерациях существовал подход, когда субъекты федерации самостоятельно формируют свои органы власти, самостоятельно формируют структуру этих органов, самостоятельно определяют процедуры, механизмы их избрания, назначения и отзыва. Долгое время так было, затем высказывались идеи о том, что на федеральном уровне должны быть установлены федеральные гарантии политических прав граждан на участие в управлении делами государ-

* © Никитенко О.А., 2012

ства и местного сообщества. Возникла необходимость усиления государств с федеративным устройством, необходимость повышения конкурентоспособности с «более эффективными» государствами, с государствами с унитарным устройством. Идея унификации структуры органов и институтов на уровне субъектов федерации и местного самоуправления тоже стала набирать обороты.

Мы живем в условиях федеративного государства, которое все эти этапы прошло буквально за последние два десятилетия. На сегодняшний день мы имеем достаточно серьезное влияние федерального законодательства: в основном все институты, все процедуры достаточно детально прописаны на федеральном уровне, с предоставлением органами публичной власти регионов и органами местного самоуправления права дальнейшей детализации. Допустим, если говорить о модели формирования местного самоуправления, можно выбрать 2-3 модели, исходя из тех критериев, которые установлены федеральным законодательством. Это такие фрагментарные вещи, которые в целом не имеют стратегического влияния на систему функционирования власти, на характер ее деятельности. Но, тем не менее, каждый из уровней формирования власти, в силу требований федерального закона имеет, если мы говорим о выборах, полноценные законы, которые подробнейшим образом раскрывают все избирательные процедуры. Оговорюсь, что это происходит при наличии комплексного федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Если говорить об уставах муниципальных образований, то, несмотря на то, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» детально описывает структуру и порядок функционирования, полномочия органов местного самоуправления, это должно быть воспроизведено и в местных нормативных правовых актах. Все это приводит к очень серьезным проблемам.

Во-первых, структура правового регулирования становится громоздкой и трудно воспринимаемой не только обычными гражданами, но и государственными и муниципальными служащими, теми, кто занимается работой в системе избирательных комиссий. Им всегда нужно сопоставлять положения нескольких нормативных правовых актов различных форм.

Вторая проблема заключается в том, что постоянно приходится вносить оперативные изменения в законы о выборах, законы о местном самоуправлении, закон, регламентирующий принципы организа-

ции органов государственной власти субъектов федерации. Всякий раз проводится гигантская работа по приведению всего массива регионального законодательства в соответствии с федеральным. Чтобы процесс был успешным, задействуется достаточно большое количество институтов, которые обеспечивают это соответствие. Это и органы государственной власти, органы местного самоуправления, которые обязаны привести в соответствие свои документы, это органы юстиции, органы прокуратуры, органы судебной власти, которые в силу их полномочий обязаны реагировать на возможные нарушения. Это приводит к колоссальному отвлечению ресурсов системы государственного управления, а целью является всего лишь воспроизведение в тексте устава муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации какого-либо нового положения федерального закона.

Третья проблема также очень серьезна. Несмотря на унификацию федерального законодательства остаются какие-то неурегулированными вопросы предоставления полномочий органам публичной власти нижестоящих уровней. Органы власти нижестоящих уровней этим злоупотребляют и зачастую сознательно не используют право регулировать тот или иной вопрос или используют его не в полной мере с тем, чтобы при наличии конфликтных ситуаций иметь возможность трактовать ее в ту или иную пользу. Это широко распространенная беда. При этом массивное законодательство становится все более рыхлым, все больше проявляются противоречия и пробелы. Для обслуживания той нормативной базы, которая регулирует структуру формирования органов публичной власти, нужно все больше сил и средств.

На мой взгляд, в данном случае нужны какие-то концептуальные решения, требующие научного обоснования и политической воли. Нужно выбирать одну из стратегий.

Первая стратегия состоит в том, что вопросы, связанные с формированием органов публичной власти и определением их структуры, следует решать на федеральном уровне. Но тот уровень централизации правового регулирования, который есть на сегодняшний день, уже достаточно высок. Если эту величину можно выразить в процентном отношении, она составляет около 90%. То есть централиза-

ция уже произошла и мы ее имеем как данность. Вопрос в том, чтобы довести это до конца и до ума, облегчив жизнь той системе воспроизведения публичной власти, которая у нас сложилась на сегодняшний день. Конечно, у этой стратегии есть большой минус: она будет плохо реагировать на изменения общественных отношений, которые происходят на местном и региональном уровне.

Вторая стратегия заключается в изменении подхода к формулированию федеральных законов, регулирующих структуру и порядок формирования органов публичной власти нижестоящих уровней. А именно, нужно уйти от практики, при которой федеральный закон об основных гарантиях или общих принципах содержит в себе на самом деле не гарантии и не общие принципы, а совершенно детальные материальные и процессуальные нормы. Конечно, никаким юридическим средством мы не можем заставить федерального законодателя это сделать, но на сегодняшний день практика такова, что федеральный закон причудливо сочетает в себе и нормы прямого действия, и нормы, которые адресованы, скажем, органам государственной власти субъектов федерации.

Есть и другой способ решения обозначенных проблем, когда все законы, касающиеся структуры органов публичной власти, порядка их формирования, выборов на уровне субъектов федерации и местного самоуправления, не имеют прямого действия. Они должны адресоваться соответствующему органу государственной власти субъектов федерации, который самостоятельно принимает законы и иные нормативно-правовые акты, соответствующие этим федеральным законам. Тогда мы получим такую правовую систему, когда федеральное законодательство определяет именно общие принципы. На местах правоприменитель будет руководствоваться одним законом, который должен соответствовать федеральному. В этой ситуации будет исключен тот колоссальный массив споров, которые связаны с параллельным применением федерального и регионального законодательства.